



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

ESCUELA DE DOCTORADO

'STUDII SALAMANTINI'

PROGRAMA DE DOCTORADO

ESTADO DE DERECHO Y GOBERNANZA GLOBAL

TESIS DOCTORAL

**CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y TEORIZACIÓN NORMATIVA DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Francisco Javier Pinazo Hernandis

Autor

Dr. Juan José Rastrollo Suárez

Director de Tesis

Salamanca, España | 2023

I.- Objeto y contenido

Un resumen de la investigación que acometemos que sea sinóptico y de síntesis a la par, supone primordialmente conectar la presentación con las conclusiones finales, pasando ligeramente por las conclusiones intermedias, necesarias en un trabajo como este que conecta partes de una área de conocimiento que no tiene un contenido sistematizado convenida con suficiente consenso, y menos todavía en España, donde cada uno vuela según las corrientes.

Al preguntarnos del por qué de una investigación hoy sobre Ciencia de la Administración Pública estamos ya avisando que es terreno abrupto y hasta baldío. Pero es cierto cómo se ha afirmado por McCurdy en los '70 que cuando la Administración Pública intenta encontrar una identidad propia y futura, - para conducir el futuro añadimos - una revisión al pasado puede jugar un papel consolador.

El tiempo pasado se recoge en la Parte primera sobre La construcción del sistema político-administrativo occidental desde la función administrativa, cuyos objetivos son los de;

- Poner en valor los méritos históricos del pensamiento administrativo y de la Ciencia de la Administración moderna.
- Establecer una relación entre hitos históricos y pensadores y sus antecedentes.

En la parte segunda se efectúa un examen descriptivo de la Ciencia de la Administración, con estos objetivos:

- Sinopsis y síntesis de la teorización sobre Administración Pública.
- Exposición de los problemas sobre científicidad de la disciplina para una propuesta teórica.
- Disolución de la Ciencia de la Administración en las Ciencias de políticas.
- Análisis del fenómeno reformista en la España autárquica.

En la parte tercera se propone una teorización y praxis que conduzca la Administración Pública del futuro mediato del *Cross-Modern*. Tres objetivos la concretan:

- Fijar una descripción sobre la situación actual de la Administración Pública.
- Teorización de un enfoque combinado en Administración Pública desde la renovación y adaptación de presupuestos teórico-normativos.
- Poner en valor algunos fundamentos aún válidos.

Por último en parte IV exponemos y concretamos nuestra propuesta de reforma renovadora e innovadora en el sistema político-administrativo, con la intención de dar cumplimiento a los tres hitos siguientes:

- Selección de elementos nutrientes para el enfoque propuesto.
- Concreción de una propuesta tentativa de reforma.
- Conclusión general sobre las hipótesis iniciales

II.- El esquema de trabajo.

Este ha permitido dar respuesta – otras distinta – a la esperada o buscada – a las dos hipótesis de salida.

La ‘hipótesis fuerte’ supone el proceso histórico administrativo hay cuestiones de fuste y ya asumidas para una calificación exitosa – por su validez y eficacia - de la Ciencia de la Administración, hasta el presente (NWS actual.)

La otra ‘hipótesis de salida ahora débil’ suponía la creencia de una validez actual de la Ciencia de la Administración, bien total, bien parcial, o todavía mejor condicionada a unos presupuestos.

III.- Conclusiones intermedias modificadoras de las hipótesis.

A lo largo de la investigación que alejada de cualquier apriorismo si nació sesgada, de ahí sus retraso perturbador por un entusiasmo en mayores expectativas en las nuevas tendencias actuales de la disciplinas. Quiere decirse que creímos que podían ser validas en lo inmediato más elementos teóricos, pero no ha sido así conforme hemos transitado los diversos temas, hasta su refutación sobre todo parcial. Hitos propedéuticos para la investigación definitiva han sido estos:

- No conocemos ninguna reforma de la Administración que sea radical y finalista en sí misma, lo han sido instrumentales y heterofinalistas, porque los dirigentes políticos han querido más control político intra y extraorganizativamente. Por eso solo cabe, por su instrumentalidad material – eficacia y eficiencia - una reforma parcial, , que quizás tenga unos efectos en cadena que exijan próximos pasos, como sucede con las ideas dinámicas de bucle reformador.-

- Una mixtura del enfoque combinado con una selección de elementos nutrientes, - en clave de renovación o/e innovación o, mixta de ambas - podrían sustentar un ensayo incremental y experimental.

- Las verdades incómodas sobre la científicidad de la Administración Pública expresadas por Simon, Dahl u O’Kelly siguen siendo de mayor convencimiento y argumentación para la construcción de teorías negativas más que positivas, máxime cuando, siguen sin existir elementos suficientes en contra por parte de la doctrina más actual.

- Las tendencias actuales en sede de BPA, CPA, PPBE,PABE, no están lo suficientes desarrolladas como para pensar que el conductismo puede ser implementado en la Administración Pública o combinando con la IA y producir efectos tan sólo positivos que sitúen la lógica de actuación organizativa más en consonancia con las posiciones neoestructuralistas.

➤ El objetivo posible es una teorización normativa para afrontar el *Cross-Modern* pero a partir del modelo actual del NWS, y también hacerlo desde la complementariedad del nudo gordiano de la políticas públicas, el encuentro entre lo sinóptico y lo antisinóptico; entre los dos grandes Dror y Lindblom, es decir, en su propósito de mejora el conocimiento, por mor de la obsolescencia ontológica y epistemológica y el reto de los inconcebibles, entre el tránsito hacia los inconcebibles, usando pues de uno y del otro tanto el análisis de genuino de políticas y los DTSS, como el incrementalismo disjunto o el estratégico.

IV.- Expectativas de las propuestas iniciales de renovación-innovación

Cinco propuestas de naturalezas sustantivas que combinan el enfoque combinado (sistémico-funcional-neoestructural) necesarios para abordar el *Cross-Modern* en clave renovadora y/innovadora

➔ Renovadora-innovadora

✓ Análisis de Políticas ortodoxo

✓ Estructuras de actuación de Agencias, *Well Performing Organizations*

y *Learning Organizations*

➔ Innovadora

✓ Gestión prioritaria del conocimiento de sistema

✓ Unidades de análisis

✓ *Delta -Type Senior Service*

Dos aspectos de tipo formal y procesal

✓ Incrementalismo Estratégico

✓ Experimentalismo

La respuesta al liblondniano dilema de si es posible más cerebro que músculo en el ejercicio de la política, está condicionada a que alguien lo quiera así, pues sabemos que es posible. Lo permites una nueva suerte de epistemología que permita concebir nuevos conocimiento parta nuevas e impensables aplicaciones, que a su vez llevarán a seres nuevos porque concebirán de manera distinta. Es un bucle reformador como el de Edgar Morin - *La Vía para el futuro de la humanidad* (2011) - con respecto a la idea de que las reformas no son únicamente institucionales o sociológicas, son reformas mentales que necesitan un pensamiento distinto, una revisión de los términos aparentemente evidentes de la racionalidad, de la modernidad y del desarrollo. La reforma del Estado, la reforma del espíritu y la reforma de sociedad se necesitan mutuamente. La reforma del espíritu requiere una reforma de la educación que depende, de la reforma previa del pensamiento político. Existe pues, una relación circular entre esas reformas que dependen unas de otras. La «política de civilización» debería contribuir a la reforma de la vida, la cual debería

contribuir a la política de civilización. Reforma ética, reforma de la vida, reforma educativa, reforma social y reforma del Estado son interdependientes y se nutren mutuamente.

La propuesta que hacemos ha de ir acompañada de un proceso analítico que observe todas las restricciones relevantes en un determinado contexto de acción política actual que no son pocas (sociales, políticas, administrativas, institucionales, técnicas y económicas), e ir identificándose en la fase experimental e incremental.

Esta es la única propuesta que vemos posible desde una Ciencia de la Administración humilde lejos de pretensiones mesiánicas, una propuesta, difícil pero posible, entre lo digno y lo útil y entre la nada y el todo, y otrosí del siempre válido ensayo-error siempre aceptado.

V.- Resultado de las hipótesis.

Al final del trabajo permite reafirmarse la validez de la hipótesis fuerte por eficacia de la teorización normativa en Administración Pública, y ello, a pesar de las disfuncionalidades y heteropraxis experimentadas que quedan más lejos de lo esperado acerca de la normatividad de los tipos ideales del político y el funcionario y de su sana y aceptable separación funcional.

La segunda como débil, aumenta su rango al convertirse en más difícil o menos posible, por aquello de la dificultad de que se pudieran cumplir algunos presupuestos o condiciones. La creencia en lo colectivo de todos los actores (políticos funcionarios, contratistas y ciudadanos) como algo común y la poca fuerza de la identificación normativa con lo público.
